

Ferreira Filho: A crise do presidencialismo e suas alternativas

1. A permanente crise política brasileira

O Brasil — ninguém nega — vive em constantes crises políticas. Não seria exagero dizer que a história do passado o registra, a recente o confirma.



Dentre elas avulta a importância das crises de governança.

São estas as que resultam da verdadeira ou suposta má condução dos negócios públicos. Aliás, tais crises são a primeira razão das que as pesquisas de opinião revelam como causa da tão comentada crise da democracia no mundo contemporâneo.

São elas normalmente vistas como decorrentes da incapacidade, ou dos malfeitos do governante ou dos governantes. Entretanto, como mudam estes e elas se renovam, cabe perguntar se não há uma razão mais profunda, além da atuação dos governantes, que contribui para tais crises ou, ao menos as enseja.

É esta a questão que suscita este estudo.

2. A responsabilidade do sistema de governo

Obviamente, desde logo, se concebe qual seja o "acusado" nessa matéria. Ou seja, o sistema de governo. Foi assim em 1889 e o é em 2021. Ontem o "indiciado" era o parlamentarismo; hoje, o presidencialismo.

Parlamentarismo e presidencialismo têm qualidades e têm defeitos. Aquelas e estas, porém, são atenuadas ou o potencializadas por fatores que não dependem delas, mas são peculiares a cada Estado. Assim, é necessário que se analise cada um deles num quadro nacional, a fim de cogitar de uma alternativa, eventualmente nova. De fato, uma terceira via, pode, talvez, superar a desgastada e batida alternância entre presidencialismo e parlamentarismo, e aprimorar a governança, maximizando as qualidades e atenuando os defeitos que ocorrem neles.



Este é o propósito deste trabalho.

Como este trabalho tem em mira o Brasil, natural é começar pelo exame do sistema presidencial vigente, para tratar depois de suas alternativas.

A) O presidencialismo no Brasil

3. Os méritos e vulnerabilidades do presidencialismo

O grande mérito político do sistema presidencial é ser o presidente o eleito pela maioria do povo. Esta fonte de uma legitimidade que é de importância fundamental nos Estados contemporâneos que em sua maioria pretendem ser democráticos. Tal mérito, porém, pode ser esmaecido por resultar de um sistema eleitoral que o impõe, quando obriga a escolher um entre dois num último turno de votação. A escolha forçada do "mal menor" não leva forçosamente a uma escolha adequada. Nem impede o que Afonso Arinos chamou de "plebiscito entre dois demagogos", mas não há outra saída nesse sistema.

Outro mérito, sempre apontado, consiste na estabilidade na governança que dá condições e tempo para eficácia de uma política do governo. Tal estabilidade adviria do mandato de tempo determinado do presidente da República. Entretanto, essa estabilidade pode tornar-se um fator negativo quando a governança não atender àquilo de que o povo dela espera, ou dela merece. Ela pode fazer perdurar a má governança.

4. O acúmulo de tarefas e a crise da governança

No Estado de bem-estar, observe-se de pronto, a governança é complexa e delicada.

Quando surgiu o sistema presidencial, a parte da governança que se atribuía ao presidente da República, embora este acumulasse a chefia de Estado e a chefia do governo, era em comparação às tarefas que hoje lhe são cometidas, relativamente reduzida. Cabia-lhe manter a segurança do país, a ordem pública, executar as leis e fazê-las executar. Para tanto, contava com uma Administração mínima e burocrática e as Forças Armadas, o que já não é pouco.

Mas o Executivo não tinha como hoje a incumbência de regular a economia, de proteger os desvalidos, de promover a felicidade do povo. Apenas lhe cabia assegurar as condições para que cada um, pelo seu esforço e por seu mérito, numa competição diuturna com outros cidadãos, conquistasse o bem-estar. É o que decorria do liberalismo econômico, irmão do liberalismo político fonte do constitucionalismo moderno.

Ora, o advento do Estado social, em razão da questão social, combinado com a democratização da participação eleitoral, lhe acarretou muitas outras tarefas. Levou-o a intervir no domínio econômico-financeiro, tornou-o o protetor dos desvalidos etc., obrigando-o inclusive a instituir serviços para o cumprimento dessas novas tarefas. E essa visão foi consagrada ao final da Primeira Guerra mundial, com o tratado de Versalhes e o modelo instituído por Weimar e mais tarde pelo *New Deal*.



Ora, o Estado social evoluiu em seguida, rapidamente em meio século, para um Estado de bem-estar, como espelha, por exemplo, a Constituição brasileira em vigor. Esta não se limita a intervir na economia, torna-se "agente normativo e regulador da atividade econômica", põe a saúde como dever do Estado, bem como a educação, se responsabiliza pelo meio ambiente, pela difusão da cultura etc., afora promover o desenvolvimento em todos os planos. Propõe-se a estabelecer um estado de coisas constitucional que deve ser promovido por meio de políticas públicas.

Ora, como é o Executivo o agente ativo da governança, ele, em decorrência dessa miríade de tarefas sofre uma sobrecarga. Mais. Torna-se a sua atuação complexa e delicada, pois, sua operação, em face de todas essas tarefas, exigidas como direitos, tem um limite inafastável, qual seja o volume de recursos financeiros. Obriga-o para fazer possível a governança uma arbitragem entre interesses, do que uns se alegram e outros se irritam

Não é de estranhar que sua atuação descontente a muitos, por ser insatisfatória ou pelas prioridades que seleciona, provoque crises de descontentamento ou decepção por parte dos governados. Nem que ela incida em erros e omissões, em políticas mal-sucedidas, ou sofra distorções e malfeitos.

5. O bloqueio das mudanças

Nesta situação de descontentamento, a rigidez decorrente da estabilidade apregoada como virtude do presidencialismo toma uma feição negativa.

Ela obsta a mudança de rumos na atuação governamental, porque o poder estabelecido, como é natural, resiste a elas. E dificulta também o afastamento de governante culpado de omissão, negligência ou malfeitos.

Com efeito, no presidencialismo esta mudança — e exatamente como garantia de estabilidade — somente se faz em razão de crimes ditos de responsabilidade. E só pode ser feito pelo processo, ainda designado em inglês, do *impeachment*. Este é um procedimento demorado, complexo, em que o jurídico e o político se interpenetram. Provoca sempre radicalismos e tem, como a experiência demonstra, sequelas negativas duradouras. Causa ele, sempre, um cataclismo político.

6. A necessidade da colaboração entre os poderes políticos

Ademais, na sua forma clássica, a separação dos poderes contentava-se com a harmonia entre os Poderes. Nem sempre isso ocorria na realidade, como o comprova a doutrina de Constant prevendo um poder neutro, o poder moderador da Constituição do Império.

Entretanto, mais do que harmonia, no Estado social e principalmente no Estado de bem-estar, é necessária a cooperação ou concertação entre os Poderes, para uma governança eficaz. Com efeito, a supremacia da lei — o estado de direito que a separação pressupõe — impõe que o Executivo não possa agir senão autorizado por lei e nos limites da lei. Do contrário, seus comandos não obrigam o cidadão a fazer ou deixar de fazer o que lhe é exigido.

Assim, a governança no Estado de bem-estar, que intervém no domínio econômico para o regular, que tem de promover políticas públicas no plano social, no plano ambiental e outros, não pode ser eficazmente exercida, senão com base na lei, como nos limites desta. Ora, se a governança no Estado liberal não reclamava senão poucas leis estáveis, para um Estado de bem-estar sempre surge a necessidade de novas leis, ou de mudanças no direito vigente, para atender, seja a fatores conjunturais, seja para adequá-las à evolução sempre instável dos fenômenos econômico-financeiros



— sim, porque felicidade material tem custos. Assim, no Estado contemporâneo a governança é inviável sem a concertação entre ação e lei, lei e ação.

Leva isso à necessidade de uma articulação permanente entre Executivo e Legislativo. Tal articulação se faz por meio de uma negociação com os partidos representados no Congresso. Para tanto, é preciso que o Executivo tenha uma "base" nas câmaras. Sem ela, ele pode ficar paralisado, ou, ao menos, ter grandes problemas para pôr em prática o seu programa.

7. A dificuldade de articulação no polipartidarismo

Essa negociação é extremamente dificultosa pelo polipartidarismo. Este não é a mera multiplicação de partidos, embora decorra do sistema de representação proporcional sem cláusula de barreira. Tal sistema eleitoral privilegia a representatividade — cada corrente de pensamento pode ter acesso ao Parlamento — mas desserve à governança. A razão é simples. Ele não pune as dissidências, as rupturas partidárias, as divergências doutrinárias (mesmo mínimas), porque os mandatos são distribuídos em proporção dos votos que cada corrente obtiver. Assim, uma sutil divergência doutrinária pode gerar um partido novo, sem que isso prejudique a elegibilidade dos divergentes. E, no caso limite, faz dos partidos mero instrumento da ambição de poder, ou de satisfação de interesses até não políticos.

O polipartidarismo é um fruto perverso da multiplicação de partidos, quando ela ultrapassa o razoável. Tal se dá quando tal multiplicação resulta num quadro marcado por traços que são negativos para o desempenho da função legislativa e para a governança em geral. Isso ocorre quando ela chega a uma "pequenezização" dos partidos, de molde a exigir a coalizão de muitos para ser obtida a maioria para as deliberações. E, pior, importa inexoravelmente na desvalorização da linha doutrinária ou ideológica dos partidos. Estes perdem o papel de aglutinadores da opinião em torno de programas e se tornam meras máquinas de disputar eleições. E, ao perder a defesa de posições doutrinárias, passam a servir interesses, nem sempre legítimos, uns corporativos, outros de pessoas. E evidentemente são trocados pelos eleitos, como toda a naturalidade, porque a opção que mais importa para eles é escolher qual lhe favorece a reeleição.

Exemplo típico de polipartidarismo oferece a atualidade brasileira. Depois das eleições de 2018, a representação é esfarinhada entre trinta partidos. E todos são pequenos partidos — pois o "vencedor" das eleições de 2018 elegeu cerca de 10% da Câmara e 17 elegeram menos de dez deputados. E partidos, salvo exceções, de programas vazios, amoldados por marqueteiros, não para a defesa de uma doutrina ou pensamento, mas para ganhar votos e servir a interesses.^[1]

Por isso, o presidencialismo brasileiro pela necessidade da cooperação parlamentar é, numa versão nobre, um presidencialismo de coalizão; numa mais realista, um presidencialismo de interesses; numa pejorativa, um presidencialismo de corrupção.

B) A inviabilidade do parlamentarismo

8. Polipartidarismo e parlamentarismo

Este mesmo polipartidarismo inviabiliza o parlamentarismo no Brasil.

Este, como modelo, enseja naturalmente a cooperação entre Executivo e Legislativo. É o seu mérito máximo.



Com efeito, o gabinete, encabeçado por um primeiro-ministro, exerce a função da governança que cabe ao Executivo, mas ao mesmo tempo é expressão da maioria do Legislativo. Assim, em tese, não sofreria do problema de articulação de que padece o presidencialismo.

Entretanto, como depende da confiança da maioria parlamentar, esta pode desrrobá-lo quando entender conveniente.

Ora, a experiência demonstra que, num quadro polipartidário, as manobras e os interesses encontram terreno fértil para uma contínua substituição de gabinetes. E como efeito dessa instabilidade, a governança sofre da falta de continuidade, tornando-se ineficiente. E, sem dúvida, posterga os problemas graves que normalmente dão lugar a dissensões. E, em decorrência disso, estes se agravam.

As mudanças de gabinete, na verdade, se tornam o "mais do mesmo". Há uma "dança de cadeiras", mudam-se gabinetes ministros de um posto para outro, e o novo gabinete se escora na mesma coalizão, ou quase, que fora derrubada. E, dependente desse apoio, a governança segue no mesmo caminho, nada muda, nada se resolve, a governança não tem sucesso e o povo sofre as consequências.

Exemplos não faltam. Os mais significativos são a França da III e IV Repúblicas e a experiência italiana depois de 1948.

C) A alternativa de um sistema misto

9. A combinação do positivo e a rejeição do negativo

Em face dos méritos e deméritos do presidencialismo e do parlamentarismo, ergue-se a ideia de bom senso que a governança poderia ser estruturada, de modo a aproveitar o que de positivo há nos sistemas parlamentar ou presidencial e evitar o que têm de negativo. Ou seja, a ideia de estabelecer um sistema misto de presidencial e parlamentar.

Foi na Europa que essa ideia prosperou. A mais importante e bem-sucedida tentativa de fazê-lo ocorreu em 1958, quando sob a orientação de De Gaulle se elaborou a Constituição francesa ainda vigente. Ela serviu de exemplo para a Constituição portuguesa de 1976, tal como vige.

A fórmula mista visa, em síntese, combinar a flexibilidade e a concertação na governança, que propicia naturalmente o sistema parlamentar, corrigindo a sua instabilidade pelo elemento de estabilidade presente no sistema presidencial, com um *plus*, que é dar maior peso na governança dado às questões de Estado.

Vale, todavia, dedicar a ele uma atenção mais pormenorizada.

10. A distinção entre Estado e governo

No cerne do modelo misto está a revalorização da distinção de Estado e governo. Tal distinção, na verdade, havia esmaecido no parlamentarismo coalizão em que o chefe de Estado se reduziu a um papel simbólico ou decorativo coalizão e inexistia no presidencialismo, em que na mesma pessoa se confundiam a chefia do Estado e a do governo.

Ora, a razão profunda de tal distinção não deve ser esquecida. Ela se traduz no fato de que toda "associação política" tem interesses permanentes



— que concernem à sua existência — e interesses imediatos que afetam a condição de vida do povo. Interrelacionam-se ambos, mas os primeiros têm em vista o longo prazo; os últimos, o imediato ou o curto ou médio prazo.

O governo — *lato sensu* — é o agente do Estado para zelar pelos interesses permanentes e pelos interesses imediatos. Entretanto, quando nas mesmas mãos, como no sistema presidencial, isso pode levá-lo a sacrificar uns aos outros. Ora, a experiência mostra, por um lado, que, com muita frequência, os interesses imediatos prevalecem sobre os permanentes. E isso é notório quanto à democracia parlamentar, pois, nesta, a competição eleitoral gira naturalmente em torno do imediato. Ora, a má condução dos interesses imediatos do povo — a má governança — afeta os interesses permanentes que são a razão de ser do Estado.

Como evitar esta situação?

11. As funções do chefe de Estado

A resposta é dada pelos sistemas mistos hoje frutuosos. A fonte, contudo, não é nova. Ela já aparece, por exemplo, na Constituição Imperial de 1824, como assinala Maurice Duverger.^[2] É a de separar um poder que zela pelos interesses de Estado, o do chefe de Estado, de outro que cuida das questões de administração, no sentido amplo do termo — governo e de seu chefe. É o que faz a Constituição francesa em vigor.

Nela, é expressamente atribuído ao presidente da República, por um lado, o papel de assegurar a "continuidade do Estado", bem como lhe faz o protetor (*garant*) da "independência nacional (e) da integridade do território" — papel logicamente inerente à chefia de Estado. Além disso, por outro lado, ela lhe atribui também "assegurar, por sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos". É dele, portanto, no fundo, o "poder neutro" de Constant, que em 1824 foi designado como "poder moderador" (CF art. 5º).

Claro está que a referida Constituição não fica na formulação sonora de tal missão. Ela lhe dá meios de tornar efetiva esse duplo papel. Na defesa do Estado, pode, por exemplo, usar dos largos poderes que lhe confere o artigo 16. Especificamente, para o funcionamento regular dos poderes públicos, ela lhe confere um papel não apenas decorativo na constituição do Governo estrito senso, que é hoje, no presidencialismo, o Executivo.

Ademais, sendo o presidente eleito diretamente pelo voto, isso lhe exalta a sua legitimidade e consequentemente sua autoridade.

E tem ele a garantia de um mandato de prazo fixo.

12. O Governo

O presidente da República, porém, não "governa". Não atua no dia a dia da governança. Esta se desenvolve de acordo com o modelo parlamentarista. Ou seja, o governo — *stricto sensu* — é confiado a um primeiro-Ministro que o presidente da República escolhe, que se cerca dos ministros que com ele devem cooperar na governança. Este Conselho de Ministros é que governa, conduzindo os negócios públicos, tendo em mãos a administração pública e as forças armadas.

Ele governa, contudo, enquanto tem o apoio da maioria parlamentar. Perdendo-a, tal Conselho é obrigado a exonerar-se. Não se abre, porém, um vácuo de poder, como se abre no parlamentarismo, quando as confabulações e negociações perduram não raro por muito tempo. O presidente pode substituí-lo de imediato por outro

— e, na verdade, pode fazê-lo por conta própria — como pode dar ao povo a última palavra, dissolvendo a Câmara dos Deputados e convocando novas eleições. Neste quadro, o ônus do polipartidarismo se esvazia.

Desaparece assim o problema da instabilidade na governança e sua decorrência inexorável, a impotência. Igualmente desaparece a dificuldade que há no presidencialismo para a mudança de políticas de governo malsucedidas, ou malconduzidas. Não é necessário um "cataclismo" para fazê-lo.

13. A "geometria variável" do modelo

Como observa com argúcia e talento o professor Blanco de Moraes, os sistemas mistos têm "geometria" variável.^[3] Podem viver como semi-presidencialismos — o que ocorre quando o presidente da República e a maioria parlamentar têm a mesma cor política — ou como semi-parlamentarismos — quando pertencem a linhas políticas diferentes (o caso de uma *cohabitation* como dizem ironicamente os franceses). Adapta-se desse modo às situações políticas que mudam conforme os resultados eleitorais. É o que demonstram tanto a experiência gaulesa como a lusitana.

Acrescente-se que impede naturalmente a radicalização decorrente de um jogo de soma zero, como o presidencialismo, ou o jogo de constante negociação próprio a um parlamentarismo polipartidário.

14. O Parlamento

No modelo descrito, o Parlamento não perde força.

É ele o Poder Legislativo e a lei, no estado de direito, é o padrão da governança. De fato, é sua a última palavra ainda no caso de delegação legislativa ou de aprovação de medidas normativas urgentes.

Tem ele valorizado o poder de controle efetivo sobre a governança. Cabem-lhe o acompanhamento e a aprovação das políticas postas em prática pelo governo, bem como a condução deste em face das necessidades do povo. Acompanhamento que tem sanção, já que possui o poder de obrigar a substituição do governo por outro mais ajustado ao interesse público.

Ademais, num mundo caracterizado pela comunicação, o Parlamento é o fórum em que serão debatidos pela representação nacional as questões de interesse geral, fundamentais para a tomada de decisões numa democracia.

15. A lição de Sartori

Numa obra significativa, *Engenharia Constitucional*, que aborda em profundidade o que é aqui tratado superficialmente, Giovanni Sartori, mestre consagrado em Florença e em Colúmbia, recomenda o "semi-presidencialismo aos que desejam mudar".^[4]

Pragmaticamente falando, esse sistema misto poderia ser instituído no Brasil, sem nova Constituição, por meio de mera Emenda Constitucional.

Certamente, não há de ser o objeto único de uma reforma política, mas um passo importante para encetá-la.



[1] E nem se fale entre os “partidos” em busca de legalização, como um PAT – Partido Alternativo do Trabalhador, ou um PCS – Partido Carismático Social.

[2] *La Ve République*, PUF, Paris, 1960, p. 177.

[3] Carlos Blanco de Moraes, *Os sistemas políticos*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 152.

[4] *Engenharia constitucional*, trad. bras., Unb, Brasília, 1966, p. 153.

Date Created

18/06/2021